



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

PROJETO DE LEI Nº 5.230, DE 2009

Acrescenta dispositivos à Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que "*dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências*", cria cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, Funções Comissionadas no Banco Central do Brasil e altera o Anexo IV da Lei nº 9.650, de 27 de maio 1998, que "*dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil e dá outras providências*", e dá outras providências.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado João Gualberto

I – RELATÓRIO

A Proposição sob análise tem por finalidade a criação de cargos em comissão no âmbito do Poder Executivo, especificamente nos ministérios da Fazenda e da Integração Nacional e no Banco Central do Brasil, bem assim o acréscimo de dispositivos à Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA.

As alterações na Lei de criação da ANA têm dois objetivos: 1) incluir, entre suas competências, a de zelar pela prestação do serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, em observância aos princípios da regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia, modicidade tarifária e utilização racional dos recursos hídricos; e 2) instituir taxa de fiscalização, com o propósito de custear as despesas decorrentes das atividades de fiscalização e regulação da ANA.

A Proposição em tela resulta do desmembramento do Projeto de Lei nº 3.960, de 2008, por meio de destaque formulado nos termos do art. 161, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD. Também foram desmembradas do PL nº 3.960/2008 e integradas ao processado as emendas nº 1, 15, 16, 17, 18, 25 e 35.

A Proposição foi originalmente distribuída à Comissão de Minas e Energia para exame de mérito atinente às suas competências regimentais. Em reunião realizada em 12 de agosto de 2015, essa Comissão decidiu por sua incompetência para apreciar os arts. 1º e 2º do Projeto de Lei nº 5.230, de 2009, e a Emenda nº 1,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

apresentada originalmente ao Projeto de Lei nº 3.960, de 2008, e pela rejeição dos arts. 3º, 4º, 5º e 6º do Projeto de lei nº 5.230, de 2009, bem como das Emendas de nºs. 15, 16, 17, 18, 25 e 35, apresentadas originalmente ao Projeto de Lei nº 3.960, de 2008.

A matéria foi posteriormente encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que decidiu, em 18 de novembro de 2015, pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.230, de 2009, e das emendas nºs 1, 15, 16, 17, 18, 25 e 35, originalmente apresentadas ao Projeto de Lei nº 3.960, de 2008.

A Proposição encontra-se, agora, sob apreciação da Comissão de Finanças e Tributação. Por se tratar de matéria sujeita à apreciação conclusiva, foi aberto prazo de cinco sessões para recebimento de emendas, nos termos do art. 119, caput, inc. I, do RICD. Encerrado o prazo, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei.

É o relatório.

II - VOTO

Cabe a esta Comissão, além do exame do mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira". Tal exame também deve obedecer aos dispositivos do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC nº 95/2016).

O art. 1º, § 1º, da Norma Interna define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

Além da Norma Interna, a Comissão de Finanças e Tributação editou a Súmula nº 1/08-CFT, segundo a qual "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação".

A análise de adequação e compatibilidade financeira e orçamentária, conforme as normas regimentais, deve abranger a proposição original, seus apensos e as emendas apresentadas. No caso em questão, para efeito de análise, podemos agrupar as matérias nos seguintes tópicos: 1) criação de de cargos no âmbito do Poder Executivo (arts 1º e 2º do Projeto de Lei nº 5.230, de 2009); 2) supressão da criação dos cargos em comissão objeto do art. 1º da Proposição (Emenda nº 1); 3) alteração da Lei 9.984/2000, que cria a Agência Nacional de Águas - ANA, fixando



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

novas competências para essa Agência e também instituindo taxa de fiscalização (arts. 3º e seguintes do PL nº 5.230, de 2009; e Emenda nº 17); 4) fixação de novas competências para a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF (Emendas nºs 16 e 25); 5) alteração de normas de gestão e estruturação da CODEVASF (Emendas nºs 15 e 18); e 6) não aplicação de tarifas pelo uso de águas de teor salino não adequado ao consumo humano (Emenda nº 35).

Dos temas abordados, constata-se que não apresentam implicação orçamentária e financeira aqueles contidos nos tópicos 2, 4 e 5. O tópico 2, objeto da Emenda nº 01, trata da supressão da criação dos cargos previstos no Projeto de Lei nº 5.230, de 2009, enquanto os tópicos 4 e 5 (Emendas nºs 15, 16, 18 e 25) tratam de questões regulatórias relacionadas às competências e à estrutura da CODEVASF.

O tópico 3, objeto do art. 3º e seguintes da Proposição Principal e da Emenda nº 17, trata de alterações na Lei nº 9.984/2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, em dois pontos distintos.

O primeiro ponto promove a inclusão do inciso XIX e do § 8º no art. 4º da Lei nº 9.984/2000, para dispor sobre as competências dessa Agência. Oportuno ressaltar que tais alterações já foram efetivadas mediante a edição da Lei nº 12.058, de 13 de outubro de 2009. Ademais, tais dispositivos apresentam natureza tão somente regulatória. Portanto, não apresentam impacto orçamentário e financeiro.

O segundo ponto promove a inclusão do art. 19-A na Lei nº 9.984/2000, tendo por objetivo a criação de nova taxa de fiscalização para custear as despesas com regulação e fiscalização de competência da ANA. Sobre o tema, é oportuno destacar o disposto no art. 118 da LDO para 2017, Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016:

Art. 118. Somente será aprovado o projeto de lei ou editada a medida provisória que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

Nota-se que a Proposição, bem como sua justificção, não contém a estimativa de impacto na arrecadação, exigida pelo citado artigo da LDO/2017, o que evidencia, assim, sua incompatibilidade e inadequação orçamentária e financeira.

O tópico 6, objeto da Emenda 35, acrescenta novo parágrafo ao art. 14 da Lei nº 10.683/2003, para estabelecer a não aplicação de tarifas pelo uso de águas de teor salino não adequado ao consumo humano.

Inicialmente cabe destacar que o art. 14 em questão encontra-se revogado pela Lei nº 11.497, de 2007. Além disso, o referido art. 14 da Lei 10.683/2003 trata de matéria diversa da Emenda nº 35. Essa lei dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e, em seu art. 14, **já revogado**, fixava



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

as competências da Secretaria de Imprensa e Porta-Voz da Presidência da República. Já a Emenda nº 35, no seu mérito, aborda tema totalmente diverso, qual seja, a regulação da tarifa pelo uso de água.

Em que pese a inconsistência entre o conteúdo da Emenda nº 35 e a referência à legislação alterada, considerando tão somente o texto da emenda, observa-se que nela se propõe uma isenção parcial de aplicação de tarifa pelo uso de água, não podendo incidir sobre o uso de águas de teor salino não adequado ao consumo humano. A esse respeito, a LDO/2017 dispõe em seu art. 117:

Art. 117. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Além disso, a EC nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelece exigência de mesma natureza, conforme consta do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

A proposição em referência não apresenta o impacto da renúncia de receita decorrente de sua implementação, nem tampouco oferece medidas de compensação, a fim de que seja preservada sua neutralidade fiscal. Por essa razão a matéria mostra-se incompatível e inadequada orçamentária e financeiramente.

Já o tópico 1, objeto dos arts. 1º e 2º da Lei nº 5.230, de 2009, trata da criação de cargos no âmbito do Poder Executivo e do Banco Central do Brasil. Tal matéria apresenta requisitos próprios quanto à análise de adequação, a partir de dispositivos constitucionais.

O art. 169 da Constituição Federal assim estabelece:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
(grifamos)

Em observância a esse dispositivo constitucional, a Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO/2017), consigna em seu art. 103 o disciplinamento da matéria, remetendo ao anexo específico da Lei Orçamentária de 2017 (Anexo V) a autorização para a criação de cargos ou para contratação de pessoal.

Em consulta ao referido Anexo V da Lei Orçamentária para 2017, verifica-se que não há previsão para a criação dos cargos propostos no projeto em análise.

Ademais, não obstante a restrição específica para geração de despesas de pessoal, tratando-se de criação de despesa obrigatória, cabe enfatizar o disposto no já citado art. 113 do ADCT. Tal dispositivo exige estimativa do impacto orçamentário e financeiro de proposição que crie ou altere despesa obrigatória. Constata-se que tais informações não foram apresentadas na Proposição sob análise.

Além disso, no âmbito do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC nº 95/2016, destaque-se a fixação de limites individualizados para as despesas primárias de Órgãos e Poderes da União. Assim, para a criação de qualquer nova despesa obrigatória é preciso a análise da existência de “margem fiscal” para ampliação de gastos continuados.

Confrontando os valores autorizados na Lei Orçamentária para 2017 com os limites de gastos, o Poder Executivo, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2017, publicado pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF, identificou excesso de R\$ 4,6 bilhões de despesas autorizadas para 2017.

Para adequação das autorizações ao “teto de gastos”, o Governo Federal, especificamente o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG, editou a Portaria nº 17/2017, cancelando despesas no Orçamento da União, no mesmo montante do valor total excedente.

Apesar dessa medida, constata-se no plano orçamentário a inexistência de espaço fiscal para ampliação de despesas de natureza obrigatória.

Além desses dispositivos, cabe também destacar as exigências contidas na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O § 1º do art. 17, combinado com o inciso I do art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal impõem ao ato que criar ou aumentar despesa de caráter continuado a demonstração da origem dos recursos para o seu custeio, como a seguir transcrito:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

...

No mesmo sentido dispõe a Súmula nº 01/08 – CFT, a seguir transcrita:

SÚMULA - CFT nº 1/08 – “É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.”

Em face do exposto, VOTO pela INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA do Projeto de Lei nº 5.230, de 2009, e das Emendas nº 17 e 35, e pela não implicação orçamentária e financeira, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária das Emendas nºs 01, 15, 16, 18 e 25.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado João Gualberto
Relator